

社会福祉法人 京都福祉サービス協会の ホームヘルプサービス事業について

佐 藤 卓 利

はじめに

社会福祉法人京都福祉サービス協会（以下、サービス協会と略す）は、京都市全域において訪問介護事業を展開する市内最大の団体である。またサービス協会は、在宅サービスだけではなく特別養護老人ホーム4ヶ所、デイサービスセンター6ヶ所、ケアハウス1ヶ所を経営する最大の施設経営体でもある¹⁾。

サービス協会は、1993年（平成5年）に京都市からの出捐金5千万円によって設立されたが、その活動は、1986年（昭和61年）に任意団体の住民参加型在宅福祉サービス団体として発足した京都ホームヘルプサービス協議会に由来する。2000年の介護保険制度の開始までに、京都市の高齢者福祉サービスを担う現業組織として、在宅・施設の両部門で短期間にその規模を拡大した。この間、措置委託費による財政的保証と京都市からの管理職派遣を受け、経営的には安定した発展を遂げてきた。サービス協議会時代の1990年から介護保険実施後の2001年までのヘルパー数と利用者数の推移を表1に示す。

しかし介護保険制度は在宅サービス分野においては、営利企業も含むさまざまな民間事業者の参入を許し、利用者獲得を巡る競争条件の平等化、いわゆるイコールフットリングを求める声が事業者サイドから高まっている。また利用者サイドからはサービスの質に関わる要求が強まり、福祉サービスにおいても消費者主義の浸透が進んでいるように思われる。これまでサービス協会の活動に依拠して高齢者福祉施策を進め、またそれゆえにその活動を人的・財政的に支援してきた京都市は、介護保険制度を契機にサービス協会に「自立」を求める姿勢に転じている。このような環境変化の

1) 高齢者福祉施設以外に、児童福祉施設2ヶ所も運営している。2001年度の常勤職員は331名。その内、京都市よりの出向職員は8名。非常勤職員は、108名。この中には35時間ヘルパー37名も含まれる。

表1 京都福祉サービス協会のホームヘルプサービス事業の推移（1990～2001年度）

	登録ヘルパー	内契約ヘルパー	巡回型ヘルパー	利用者数
1990年度	544			357
1991年度	785			828
1992年度	1110			1385
1993年度	1402			2014
1994年度	1715			2817
1995年度	1896			3686
1996年度	2103			4736
1997年度	2483			5310
1998年度	2694	236	20	5946
1999年度	3078	258	33	6891
2000年度	3249	411	41	6668
2001年度	3164	546	47	6509

（出所）『京都市の主な出資法人の概要』各年版の「京都福祉サービス協会」の項より作成。

中で、サービス協会の今後の事業展開が注目される場所である。本章ではホームヘルプ事業に範囲を限定してサービス協会の活動を分析し、その存在意義について考えたい。

1 介護保険制度の実施に向けたホームヘルプ事業の体制整備

（1）4種類のヘルパー

もともとサービス協会が住民参加型在宅福祉サービス団体であったため、協会が社会福祉法人となって以降も1997年までは、ホームヘルプサービス事業の担い手は「有償ボランティア」といわれる登録ヘルパーであった。登録ヘルパーとは、活動希望者があらかじめ活動可能な時間帯を登録しておき協会から要請があれば、本人の自宅から直接利用者宅へ出向きサービスが終了すると事務所に立ち寄ることなく自宅へ戻る、いわゆる「直行直帰」の活動形態をとり、協会との雇用関係もないヘルパーであった。

サービス協会では介護保険制度の実施が明らかとなった97年に「介護保険プロジェクト」を立ち上げ、介護保険制度下での法人運営全般についての検討を開始したが、ホームヘルプサービス事業においては、その検討結果を踏まえて98年に従来の登録ヘルパーに加えて新たに「契約ヘルパー」と「巡回型ヘルパー」を創設した。前者は、

「質の高いホームヘルプサービスの安定した提供」を期待され、雇用契約にもとづいて平均週30時間の労働提供を行うヘルパーである。98年度中に252人の登録ヘルパーが協会と雇用契約を結び、非常勤・1年契約の「契約ヘルパー」となった。後者は、早朝・夜間の巡回型サービスを行うヘルパーである。98年10月から下京区にエリアを限定して20人のヘルパーが活動を開始した²⁾。

登録ヘルパーは、サービス協会のホームヘルプサービス事業を支える重要な存在であり続けてきたが、自己都合による活動辞退が多い問題、また利用者数と登録ヘルパー数の行政区別比率が一律ではない状況下で、居住区を超えた活動を依頼することの困難さなど、事業の安定的運営を進めるうえで、登録ヘルパーのみによるサービス提供の限界が明らかになっていた。またその多くが主婦であるという特徴から、早朝・深夜のサービスを登録ヘルパーに求めることは難しかったといえる。このような事情から、新たに契約ヘルパーと巡回型ヘルパーが創出されることになったのである。

99年からは翌年に迫った介護保険制度の実施に向けてホームヘルパーの派遣体制を整えるため、新たに「15時間ヘルパー」が創設され、従来の契約ヘルパーが「30時間ヘルパー」、巡回型ヘルパーが「35時間ヘルパー」に再編された。その結果、サービス協会は登録・15時間・30時間・35時間の4種類のヘルパーを抱えることになった。この体制の核として位置づけられたのが30時間ヘルパーである。登録ヘルパーの中から有能な人材を抜擢し、雇用関係を明確にして身分を保証するとともに社会保険の適用も行い、それまでの経験を活かしてヘルパーのモデルとなることが期待された。30時間ヘルパーは、いわゆる「130万円の壁」を超えて150万円から180万円の年収が可能なヘルパーであり、労働者としての意識と責任が求められた。

(2) 派遣時間帯の変更

介護保険制度の実施にともなって派遣時間帯の変更が行われた。「利用者ニーズに応じたサービスの提供」という視点が、派遣時間帯についても求められるようになった。35時間ヘルパーは午前6時から午後9時の時間帯が、午前7時から午後10時に変わり、午前7時から午後3時までの早出と午後2時から午後10時までの遅出の2交替制がとられることになった。その他のヘルパーは午前7時30分から午後6時30分が、

2) 平成11年版『京都市の主な出資法人の概要』所収の「(福)京都サービス協会」の項。以下、特別のことわりがないかぎり、事実経過は『同概要』各年版の記述による。

午前7時30分から午後7時に変わり、この時間帯の中で派遣時間の調整がなされることになった。

(3) 手当の改定

またヘルパー手当の改定も行われた。それぞれの手当は、35時間ヘルパーが日額制による固定給で7,530円、30時間および15時間ヘルパーが家事・介護を問わず時間給で1,200円、登録ヘルパーが家事・介護を問わず時間給で1,150円に設定された。契約ヘルパーと登録ヘルパーの時間給の差50円は、「契約ヘルパーは指示業務であり、登録ヘルパーはケースを断ることができる依頼業務」³⁾であるというサービス協会の考え方による。手当の改定に当たっては、従来の手当水準を維持しつつ業務実態に応じ、事務管理が効率的にできる手当体系の再編が追求された。すなわち、あえて時間給を介護保険において格差づけられている家事・介護・複合の報酬単価に連動させず一本化したのは、ヘルパーの労働価値はどのタイプであれ同じであるという基本認識があつてのことである。そのうえで、業務に従事したヘルパーごとに家事・介護・複合のタイプ別に労働時間を集計し支払額を計算することが、煩雑であり非効率であると考えられたからでもある。また運営上の問題として手当に格差をつけた場合、ある利用者に対して介護を主に提供していたヘルパーが、次のケースで単価の低い家事に従事することを避けたがるのではないかと予想され、ヘルパー業務の引継ぎがスムーズになされないことも危惧された。この手当体系においては、ヘルパーは家事・介護のいずれのサービスも十分に提供できる能力が期待されたといえよう。

(4) 介護保険施行に向けての体制整備

さらに介護保険制度施行に向けた準備として1999年8月から、それまでヘルパーの派遣調整を行っていたコーディネーターと常勤職員のチーフヘルパーを「在宅相談員」という新たな職種に一本化するとともに、その下に登録ヘルパーと30時間・15時間の契約ヘルパーがチームを組んでサービスを提供するという「チーム運営制」が導入された。

在宅相談員は、派遣調整業務に加えてヘルパーからのさまざまな相談（たとえば利用者への援助内容・他職種との連携・仕事上の不安や悩みなど）を受け、助言や指導

3) 三輪道子「本来のヘルパー業務に専心できない——介護保険で変質するホームヘルパーの仕事」、伊藤周平監修・著『介護保険を告発する』、萌文社、2001年所収、31-32頁。

表2 担当福祉地区

事業事務所	担当福祉地区
高 野	北・左京
中 央	上京・中京
西 七 条	下京・右京・西京・洛西
塔 南 の 園	東山・南・深草
南 部	山科・伏見（東部）・醍醐
（久我の杜）	伏見（西部）

（出所）平成13年版『京都市の主な出資法人の概要』112頁。

をする役割を担うことになった。この新たな職種は、サービス協会固有の職種であり、ヘルパーが利用者宅を初めて訪問する際には同行し、またヘルパー業務の引継ぎに責任を持つなど、ヘルパーの業務管理を通じてホームヘルプサービス事業の質を担保するという、サービス協会にとっては重要な職種である。介護保険施行直前の2000年3月末に、市内5ヶ所のホームヘルプ事業事務所と1ヶ所の出張所に116名の在宅相談員が配置された。

各事業事務所の「担当福祉地区」が、表2のように再編された。さらに各事業事務所の機能強化を図るために、各所に2名の事務員が配置され、ヘルパーの組織体制は9係から11係へ、その下でのチームが22チームから23チームに拡大した。1係は平均600人程度の利用者を担当している。係長（事務職）の下に2名のチームリーダーがいて、この職種はもっぱら調整・相談業務に専念している。1チームでおよそ300人の利用者に対応する。1名のチームリーダーの下に4名の在宅相談員がいて、その下に登録ヘルパーが120から150名、30時間・15時間の契約ヘルパーが約30名配置されている。

2 介護保険制度下でのホームヘルプ事業

（1）社会福祉法人としての経営

2000年4月の介護保険法の施行に次いで、6月には従来の社会福祉事業法を改正した社会福祉法も施行された。社会福祉法は、新たに社会福祉法人について「経営原則」（第24条）を定めた。「社会福祉法人は、社会福祉事業の主たる担い手としてふさわしい事業を確実、効果的かつ適正に行うため、自主的にその経営基盤の強化を図るとともに、その提供する福祉サービスの質の向上及び事業経営の透明性の確保を図らなければならない」とうたっている。これは社会福祉基礎構造改革の一環として、そ

れまでの措置委託制度によって「規制」と「保護」の下に置かれていた社会福祉法人に対して、民間経営体としての「自立」を求めたものと解釈できる。

社会福祉法人である京都福祉サービス協会においても、このような環境変化を次のように認識した。介護保険制度の施行と社会福祉事業法の改正により、京都市の第三セクターとしての役割を果たしつつ事業の内容や規模を協会の判断で決定できるようになった反面、事業収入の大半をサービス提供実績によって得られる介護報酬や利用料で賄わなければならないことになり、事業資金の確保が事業運営の前提となるなど、協会経営の基盤が大きく変化せざるをえない⁴⁾。

サービス協会は、介護保険制度の実施にともない、それまでの措置利用者のうち約150人を京都市直営のホームヘルプ事業に移管した。これとは別に、2000年度実績に示されている利用者世帯数のうちの「措置分」402人は、介護保険の対象とはならない利用者であり、これらの人々へのサービスは、引き続き京都市からの委託事業としてサービス協会が行っている（表3参照）。したがって、それ以外の措置制度の下で京都市からの委託を受けてサービス協会が行ってきたホームヘルプサービス事業は、介護保険事業に切り替わることになった。その結果、主としてホームヘルプサービス事業からなる第二種社会福祉事業の京都市からの委託費は、1999年度の32億円余から2000年度の4億4千万円弱に激減した。他方で京都市は、介護保険制度の実施に際してサービス協会に介護保険収入が支払われるまでの「つなぎ資金」として、2000年度

表3 措置制度分利用者数

制度	区 分	件数	比率
高齢者	自立	3	0.8%
	60-64歳	9	2.2%
障害児者	身体障害者	311	77.4%
	重症心身障害者	9	2.2%
	身体・知的障害者	14	3.5%
	重症心身障害者	15	3.7%
	知的障害者	26	6.5%
	その他	11	2.7%
難病患者	難病患者	4	1.0%
合 計		402	100.0%

（出所）平成13年版『京都市の主な出資法人の概要』，114頁。

4) 社会福祉法人京都福祉サービス協会からの聞き取りによる。

表4 京都市から京都福祉サービス協会への支出

		H10(決算)	H11(決算)	H12(決算)
委託事業	特別養護老人ホーム	243,965	242,536	—
	第二種社会福祉事業	2,747,551	3,235,956	439,226
	居宅介護支援事業等	77,339	119,944	30,745
補助金	軽費老人ホーム	38,166	39,575	38,006
	運営補助	73,937	82,973	95,317
	紫野・西七条建設補助等	245,814	557,334	247,947
	久我の杜等建設償還金等	41,580	47,249	46,265
	つなぎ資金利子補給・運営補助等	—	—	201,603
貸付金等	つなぎ資金等(短期貸付のため予算計上せず)	—	—	965,000

(出所) 平成13年版『京都市の主な出資法人の概要』, 111頁。

に9億6千5百万円の貸し付けを行った(表4参照)。

措置制度の下で、京都市の高齢者ホームヘルプサービス事業の大半を担ってきたサービス協会に対して、介護保険制度に切り替わったからといって、直ちに財政的支援を断ち切るわけには行かない責任が、京都市にはあったといえる。とはいえ、介護保険制度の下で基本的には、介護保険収入による経営的自立を求める声は、今後一層強まるものと予想される。あらためて京都市の高齢者福祉についての公的責任と、サービス協会が担うホームヘルプサービス事業の「社会福祉的」性格が問われることになる。

(2) サービス協会のホームヘルプサービス事業の特徴

措置制度から介護保険制度に切り替わった時点で、サービス協会が抱える利用者およそ6千数百世帯のうち、4千4百世帯が住民税非課税世帯であった⁵⁾。1割の自己負担が求められる介護保険制度において、これらの世帯で「利用抑制」がとりわけ強く働くことが予想された。また介護報酬単価の高い「身体介護」よりも低い「家事援助」を希望する世帯も多いのではないかと考えられた。実際、1年後のサービス区分別比率を京都市全体の平均と比較してみると、「身体介護」が京都市34.7%に対してサービス協会17.6%、「家事援助」が43.7%に対して59.4%という明確な格差がある(表5参照)。さらに、要介護度別利用者比率を見ても、サービス協会は京都市全体の平均と比較して「要支援」や「要介護1」といった給付額の低い利用者が多いという特徴がある(表6参照)。したがってサービス協会の事業は、利用者1人当たりの介

5) 同上。

表5 サービス区分別比率（介護保険分のみ）

サービス区分	身体介護	身体家事	複合型介護	複合型家事	家事援助	合計
サービス回数	10,842	460	5,675	7,993	36,559	61,529
比率	17.6%	0.8%	9.2%	13.0%	59.4%	100.0%
(参考)京都市全体	34.7%	21.6%（複合型）			43.7%	100.0%

(注) 平成13年3月のサービス回数から割り出した。京都市分は平成12年12月実績。

(出所) 平成13年版『京都市の主な出資法人の概要』, 114頁。

表6 要介護度別利用者比率

要介護度	要支援	要 介 護				
		1	2	3	4	5
件数	776	1,803	741	293	171	148
比率	19.7%	45.9%	18.8%	7.5%	4.3%	3.8%
(参考)京都市全体	8.0%	27.1%	21.3%	16.5%	13.8%	12.2%

(注) 平成13年3月末ケアプラン作成数（要介護認定済分）から割り出した。

京都市データは平成12年2月分で、自立判定者を分母に含めて算定されたものである。

(出所) 平成13年版『京都市の主な出資法人の概要』, 113頁。

護報酬額が低いという経営的には不利な要因を抱えている。

しかしサービス協会は、契約制度である介護保険制度下でも、京都市全域をカバーし、低所得者や遠隔地の利用者など不採算部門へも積極的な対応を行っている。また利用者は基本的にいかなる人でも拒まないという態度を貫いている⁶⁾。京都市の全額出資の第三セクターという公的性格が、サービス協会に民間事業者が忌避しがちな対応困難ケースや不採算ケースの受け皿的役割を負わせているといえる。また単純に新規利用者の獲得やシェア拡大といった民間事業者と同様の行動パターンはとらず、民間事業者の参入による市内全体での利用者数の増加のなかで、市内シェア率を減らしている。ただし利用者件数は微減であるが、利用者1人当たりの利用時間数は伸びている（表7参照）。ここには介護保険制度下で、経営的苦境にありながら、その公的性格を堅持しつつ民間事業者として経営努力を重ねているサービス協会の姿を見ることが出来る。

(3) 政令指定都市における公的ホームヘルプサービス事業団体の苦境

京都福祉サービス協会と同様に、措置制度の下で市からホームヘルプサービス事業の委託を受け、公的責任を担ってきた事業団体が、介護保険制度の下で経営的苦境に

6) 同上。

表7 指定都市ホームヘルプサービス事業等実施団体連絡会議参加団体

都市名	参加団体名
札幌市	財団法人 札幌市在宅福祉サービス協会
仙台市	財団法人 仙台市健康福祉事業団
千葉市	社会福祉法人 千葉市社会福祉協議会
川崎市	社会福祉法人 川崎市社会福祉協議会
横浜市	社会福祉法人 横浜市福祉サービス協会
名古屋市	社会福祉法人 名古屋市社会福祉協議会
京都市	社会福祉法人 京都福祉サービス協会
大阪市	財団法人 大阪市ホームヘルプ協会
神戸市	財団法人 こうべ市民福祉振興協会
広島市	財団法人 広島市福祉サービス公社
福岡市	財団法人 福岡市市民福祉サービス協会

(出所) 第9回指定都市ホームヘルプサービス事業等実施団体連絡会議 (2001年11月29日) 資料より作成。

陥っている事例がいくつもある。『日経ヘルスケア21』(2002年3月号)は、特集記事「介護ビジネス前線異常あり―揺らぐ公的セクター、伸長する民間事業者―」で、財団法人札幌市在宅福祉サービス協会はじめ9つの事業団体の事例を紹介している。そこでは「在宅市場での公的セクターの牙城崩れる」、「その非効率な経営実態が浮き彫りになる日も近い」、「民間企業の経営合理化策に比べればその手法は総じて手ぬるい」等の公的セクターに対する手厳しい批判が展開されている。確かに、記事が指摘する公的セクターの経営的弱点は否定できないが、公的セクターとしての固有の役割への目配りを欠いている点で、この記事は一面的である。

民間企業が忌避するケースをあえて引き受けている公的セクターの存在、措置制度の下で蓄積された福祉的サービスの経験、高い技能と使命感を持つヘルパー集団、これらを非効率であるとか高コストであるとかの理由によって否定してしまうことは、各地域におけるホームヘルプサービスの質的劣化をもたらすのではないかと危惧される。介護サービス市場での競争が、コストの低下と質の向上をもたらすとの考えは、福祉的サービスとしてのホームヘルプサービスの特質を無視した楽観論と言わざるを得ない。被保険者・納税者は、直接サービスの提供を受ける立場になくとも、自身が住む地域のホームヘルプサービスの水準、その質と量を、負担する保険料と税金の額と照らし合わせて入念に吟味する必要があるのではないだろうか。介護保険制度の下で介護分野に市場原理が浸透する中であって、公的ホームヘルプサービスの存在意義は、市民に対して在宅ケアを最終的に担保する役割を果たすことにあり、また地域に

におけるサービスの標準を実際の事業を通して示すことにあると思われる。

京都福祉サービス協会は、これまで見てきたように介護保険制度の下で経営努力を進めているが、政令指定都市における同種の事業体の状況と比較して、その特徴を分析したい。

政令指定都市の公的ホームヘルプサービス事業団体は、「指定都市ホームヘルプサービス事業等実施団体連絡会議」を結成しているが、12あった加盟団体のうち北九州市福祉サービス協会は解散し、残り11団体においても仙台市と川崎市においては当初の加盟団体が入れ代わっている（財団法人仙台市在宅福祉サービス公社が財団法人仙台市健康福祉事業団へ、財団法人川崎市在宅福祉公社が社会福祉法人川崎市社会福祉協議会へ）。

表7は、各団体の法人タイプと名称を示している。11団体のうち6つが財団法人、5つが社会福祉法人である。社会福祉法人のうち3つが社会福祉協議会であり、社会福祉協議会以外の社会福祉法人は、横浜市福祉サービス協会と京都福祉サービス協会である。この2つの団体だけが第一種社会福祉事業である特別養護老人ホームも経営している。表8に示すように事業規模（ホームヘルパー数、利用者数、サービス時間数、収入合計）において横浜が1位で京都が2位である。利用者数の市内シェア率は、京都が1位であり横浜が2位である。社会福祉協議会ではない社会福祉法人である横浜・京都のサービス協会が、比較的奮闘していると言えよう。

しかし、2つの都市のサービス協会も含めて各団体とも市内シェア率を落としている。介護・複合・家事のタイプ別にみたサービス時間数の割合は、いずれの団体においても報酬単価の安い家事の割合が大きく、報酬単価の高い介護の割合が小さい（ただし名古屋は介護が複合よりも大きい）。このことが介護保険事業における収支状況が良くない1つの要因であり、札幌、川崎、京都、広島では収支差額が、マイナスである（横浜は資料が示されていない）。

赤字額が最も大きい都市は広島であり約2億2千万円、次いで京都が約2千9百万円である。広島が飛び抜けて大きいのが、これは措置制度の時代から引き続いての非常勤嘱託ヘルパー（週30時間勤務で月給制、2001年7月の1人平均支払額19万8千円）80人が、事業の中核を成していることによるものと推測される。京都の場合、同様の勤務条件である30時間契約ヘルパーは2001年に354人活動しているが、先に見たように時間給1,200円で、同年7月の1人平均支払額は16万5千円と、広島に比べてかなり低い額である（支払額は、「第9回指定都市ホームヘルプサービス事業等実施団体連絡会議」2001年11月29日、に提出された広島と京都の資料から算出した）。京都福祉

表 8 各団体のホームヘルプ事業の実績 (2001年 7 月)

	札幌市	仙台市	千葉市	横浜市	川崎市	名古屋市
ホームヘルパー数	877人	510人	281人	5,411人	800人	2,313人
利用者数	2,369人	1,217人	503人	8,960人	1,644人	4,536人
サービス時間数	44,871時間	20,043.5時間	9,429時間	197,278時間	—	91,806時間
収入合計	101,777,781円	51,376,064円	20,282,693円	466,611,033円	108,591,000円	224,978,757円
サービス時間数の割合 (介護)	13.1%	22.5%	8.6%	9.9%	—	27.0%
サービス時間数の割合 (複合)	33.3%	30.6%	34.0%	43.9%	—	25.6%
サービス時間数の割合 (家事)	53.6%	46.9%	57.4%	46.2%	—	47.4%
介護保険収入 (2000年度・千円)	1,259,389	708,332	251,725	7,411,712	1,138,595	2,683,617
介護保険事業費 (同上)	1,261,065	652,418	187,816	—	1,141,264	2,661,874
収支差額 (同上)	-1676	55,914	63,909	—	-2,651	21,743
利用者の市内シェア率 (2000年 7 月)	39.4%	41.0%	—	64.9%	—	60.0%
利用者の市内シェア率 (2001年 7 月)	26.4%	27.4%	—	48.7%	—	—
	京都市	大阪市	神戸市	広島市	福岡市	
ホームヘルパー数	2,445人	642人	1,636人	412人	650人	
利用者数	6,262人	1,043人	2,812人	1,351人	2,354人	
サービス時間数	105,727時間	21,923.5時間	42,425時間	27,705時間	47,784時間	
収入合計	262,544,444円	58,186,666円	92,252,816円	55,433,237円	105,736,142円	
サービス時間数の割合 (介護)	19.4%	25.5%	8.1%	7.9%	12.0%	
サービス時間数の割合 (複合)	23.0%	35.9%	28.9%	33.3%	30.1%	
サービス時間数の割合 (家事)	57.6%	39.1%	63.0%	58.8%	57.9%	
介護保険収入 (2000年度・千円)	4,414,762	696,094	1,319,886	701,999	1,356,311	
介護保険事業費 (同上)	4,444,206	526,230	1,311,762	923,090	1,344,494	
収支差額 (同上)	-29,444	169,864	8,124	-221,091	11,817	
利用者の市内シェア率 (2000年 7 月)	67.7%	10.1%	52.0%	—	56.9%	
利用者の市内シェア率 (2001年 7 月)	56.4%	6.6%	—	24.3%	40.6%	

(出所) 第 9 回指定都市ホームヘルプ事業等実施団体連絡会議 (2001年11月29日) 資料より作成。

サービス協会の30時間契約ヘルパーが、相対的に安い賃金でホームヘルプ事業を支えていることが、同協会の赤字額を低くした要因と考えられる。

3 経営改善に向けた努力

(1) ホームヘルプサービスの質の向上

「介護保険になって利用者の意識が変わり始めた」、「措置制度の時代と違って利用

者からのクレームが多くなった」と現場では感じている。「言わなければ損、言ったら何かやってくれるという利用者の態度が鮮明になってきた」という⁷⁾。今後もこうした態度は強まりこそすれ弱まることはないであろう。利用者からの多様な要求に的確に対応することが、今後のサービス協会に対する市民の評価を左右することになるであろう。

介護保険制度の下で「利用者が求めるホームヘルプサービスとは何か」について、サービス協会内では議論が展開されてきた。それは、サービス協会が提供するホームヘルプサービスは、福祉の理念としての「自立支援」を目指すのか、それともサービス一般に求められる「顧客満足」を重視するのか、という対立した意見に集約される。このような議論がなされる背景には、サービス協会が民間企業と同じ体質にならなければ経営が維持できなくなるのではないかと職員の危機意識あるものと思われる。職員間の議論を通じて、基本的考え方が、おおよそ次のように整理された。

サービス協会としては、「自立支援」と「顧客満足」の両者ともサービス提供の大切な概念ととらえている。「顧客満足」を一概に否定するのではなく、専門的判断としての「自立支援」のための「生活の質」の追求が、結果として「顧客満足」をもたらす。サービスを提供する際、職員が利用者の「御用聞き」や「言いなり」になってはならない。常に協会職員は、専門職としての自己の判断や見通しがサービス提供のプランに含まれているかを見極める必要がある⁸⁾。

このようにサービス協会では、目指すべきホームヘルプサービスについて整理したうえで、介護保険制度の下では、サービスの質の向上が経営の鍵になると考え、そのために雇用ヘルパーの確保を重点課題とした⁹⁾。その結果、ホームヘルプサービスの主力を成してきた「登録ヘルパー」にも、ボランティアではなく福祉の専門職としての資質を求めると同時に、雇用労働者として身分を保証することになった。

(2) ヘルパーの雇用労働者化——「登録ヘルパー」の廃止

サービス協会は、2002年度より「登録ヘルパー」を廃止し、それに代わって雇用契約を結ぶ「期間パートヘルパー」と「パートヘルパー」を新設した。これまで「登録ヘルパー」として仕事をしてきた人々は、あらためてサービス協会と雇用契約を結ぶことになった。同時に経過措置はあるが70歳であった定年が65歳に引き下げられた。

7) 同上。

8) 同上。

9) 同上。

「期間パートヘルパー」とは、「協会が、1日単位または短い期間（6ヶ月未満）を指定して雇用するヘルパー」であり、「パートヘルパー」とは、「協会が、1年以内の期間を定めて雇用し、1月あたり最低でも4時間以上の勤務を指定するのに十分な曜日及び時間の登録があるヘルパー」である¹⁰⁾。

雇用契約によってパートヘルパーは、最低月4時間の指示業務に従う義務を負い、サービス協会は、仮に活動時間が0であっても、月4時間の賃金支払い義務を負う。パートヘルパーにとっては、ケースを断れない指示業務は4時間で、それを超える時間は従来通り依頼業務で働くことができるので、自由な時間内での活動という登録ヘルパーのメリットは残る¹¹⁾。契約時間を月4時間にした理由について、サービス協会は、長い時間数を設定すると家庭の事情や他の仕事の都合上、ヘルパーを辞めなければならない状況が出てくる恐れがあり、できるだけ多くの登録ヘルパーがパートヘルパーに移行できるようにしたためと説明している¹²⁾。登録ヘルパーからパートヘルパーへの移行を機会に、活動休止中の人や他事業所と掛け持ちをしていた人は、今後の態度を明確にすることが求められ、約300人が雇用契約を結ばなかった¹³⁾。これを契機にヘルパーの精鋭化が図られたと見ることができよう。サービス協会のホームヘルパーの体系と人数を表9に示す。

パートヘルパーと期間パートヘルパーにも労災保険が適用され、さらにパートヘルパーには年次有給休暇も、年5日（1年目）付与されることになった。年休取得日の有給休暇手当は、活動予定時間、訪問件数にかかわらず一律2,275円である¹⁴⁾。労災保険の保険料が年間約1,000万円、有給休暇の支払額が年間約3,000万円、コンピュータソフトの組み替え費用が5年間で約5,000万円、1年当たり約1,000万円の財政負担が生じると予想されている¹⁵⁾。年額約5,000万円のコスト増に見合う、ヘルパーの質の向上そして収益増大が実現されるのか、サービス協会のホームヘルプ事業の動向が

10) 社会福祉法人 京都福祉サービス協会「期間パートヘルパー業務マニュアル」, 1頁。

11) 京都福祉サービス協会ホームヘルパー労働組合「京都ヘルパーネットニュース」26号, 2001年12月。

12) 社会福祉法人 京都福祉サービス協会「『パートヘルパー』『期間パートヘルパー』に関する質問回答集」, 8頁。

13) 「京都ヘルパーネットニュース」27号, 2002年4月。

14) 年次有給休暇の日数は、1年目が5日で毎年1日ずつ増えて、7年目以降は11日。前年度から持ち越せる日数は最大11日で、新しい年度の日数と合わせると最大22日が取得可能である。有給休暇手当の金額2,275円の算定根拠は、2000年度の登録ヘルパーの1日あたり平均活動時間数が2.5時間であり、1時間当たりの年休単価910円に乗じて算出した。単価910円は、契約ヘルパーの年休単価950円に、登録ヘルパーと契約ヘルパーの活動手当の比率（1,150円/1,200円）を乗じて算出した。「質問回答集」4-5頁。

15) 「京都ヘルパーネットニュース」26号。

表9 ホームヘルパーの体系と人数

形 態	種 別	特 徴	備 考
パートヘルパー (稼働時間数無指定) 2400名	期間パートヘルパー 435名	直行直帰で勤務 未稼働時は名簿登 載のみ	収入(手当)制限有り 年間(1~12月)130万円以下の収 入制限
	パートヘルパー 1965名	直行直帰で勤務	パートヘルパー月4時間手当保障 手当は業務実績による出来高払い
契約ヘルパー (稼働時間数指定) 546名	15時間契約ヘルパー 81名	直行直帰で勤務	月間最低手当保障あり 年間(1~12月)130万円以下の収 入制限
	30時間契約ヘルパー 418名	直行直帰で勤務	月間最低手当保障あり
	35時間契約ヘルパー 47名	事務所を拠点にし て勤務	日給制 早出・遅出出勤のタイムシフト制

(出所) 社会福祉法人 京都福祉サービス協会『パートヘルパー・期間パートヘルパー業務マ
ニュアル』および『京都ヘルパーネットニュース』27号, 2002年4月, 人数は2002年
3月18日現在。

注目される。

おわりに

介護保険制度が実施されて以降, 全国的に訪問介護事業は苦境にある。とくに住民参加型在宅福祉サービス団体を母体とし行政の出資によって作られた, いわゆる「第三セクター」型のサービス団体は, 経営的に苦しいだけでなく, 民間企業との競争のなかで批判の矢面に立っている。その高コスト体質, 融通のきかないサービス, 補助金等の投入などが批判されている。こうした批判に対しては一民間企業として効率追求に徹するという方向も考えられよう。しかしそうすれば何も第三セクターである必要はない。現に民間企業の参入が激しい都市では, 公的サービス団体を解散したり, ホームヘルプ事業を廃止したりするケースが出ている。この方向は自滅の道と言える。

他方でその公的性格を重視し, 住民に対する福祉的サービス提供に責任を持とうと努力しているケースもある。本章で見た京都福祉サービス協会もそうである。これまでその経営改善の努力について見てきたが, 最後に本論では触れられなかった行政との関係, 理事会の役割, それから労働組合について簡単に述べたい。

措置制度の下で作られた行政との関係は, 障害者や難病者へのサービスを除いて解消されつつある。京都市からの出向者が削減され, 経営責任がプロパー職員に任され

ようとしているが、果たしてそれは可能なのか。今、サービス協会は岐路に立っている。1993年の設立以来、あるいは1986年サービス協議会時代から数えれば10数年余の事業経験が、プロパー職員の力量を高めてきたことは確かである。最も経歴の長い職員は、事業部長や事務所長として業務の中枢を担っている。今のところ市からの出向者は、事務局長・次長・総務部長・事務所長などであるが、いずれこれらの人々が引き上げるとすれば、プロパー職員の上層部が、実質的な経営責任者にならねばならない。短期間に事業を拡大し、措置制度から介護保険へという制度の激変のなかで、プロパー職員の専門的力量形成の真価が問われることになるだろう。

もう一つ組織に関わって気になるところは、理事会の構成とその機能である。常勤の理事長以外は、みな非常勤理事であり、それぞれに本務を持っている。大学教授・医師会副会長・民生児童委員連盟理事などの職を持つ人たちである。このような理事会の構成は、各都市の同様の団体に共通するものであるが、これは措置制度のもとで作られた遺物であると言え言い過ぎであろうか。学識経験者や各関連団体から理事を選出するという仕方は、その団体の公的性格を象徴する意味があったのかも知れないが、介護保険制度の下で否応なく競争に直面し、短期間のうちに的確な経営判断が求められる状況においては、その構成と機能はあまりに形式的と言えよう。また介護保険制度の下にあっても、その経営に公的性格を反映しようとするなら、市からの理事長以外の理事としては、各関連団体からよりも利用者や一般市民からの公募による選出と常勤職員からの選出が、より適切であると考ええる。

最後に労働組合についてである。サービス協会には常勤職員で組織する「職員労働組合」と登録ヘルパー・契約ヘルパーで組織する「ホームヘルパー労働組合・ヘルパーネット」がある。ここでは「ヘルパーネット」について述べたい。もともと登録ヘルパーの組合として設立された経緯から、その構成員の大半は有配偶女性でかつ被扶養者、つまり主婦である。しかし「有償ボランティア」ではなく、在宅福祉の分野で働く労働者として、さらには専門職としての技能形成とそれに見合う待遇や社会的地位の確立を求めて組合が結成された。

労働者としての意識より主婦としてあるいは市民としての意識から登録ヘルパーとなった人たちが多くと推測される。直行直帰が活動形態で普段の連絡も容易でないなかで、組合員数413名（2001年11月24日の組合大会の時点）、組織率約17%は、評価されるべきである。ヘルパーの雇用を守り、賃金・労働条件を向上させるという労働組合本来の役割だけでなく、利用者の声を代弁しその権利を守るという役割も果たそうとするならば、その構成員の主婦や市民としての感覚こそ大切にしなければならない

のではないかと。先に述べたように、登録ヘルパーがパートヘルパーとなって、その労働者性を強めた。これらの主婦感覚・市民感覚を持った人たちが、労働者としての自覚を持って労働組合に結集することが、サービス協会が事業展開をしていくうえでも、利用者のニーズに的確に応える点で、その優位性の発揮につながることを期待したい。

本稿の作成にあたり社会福祉法人京都福祉サービス協会事業部長・宮路博氏、および京都福祉サービス協会ホームヘルパー労働組合委員長・三輪道子氏より親切なご教示と貴重な資料の提供を受けたことに、心より感謝申し上げます。もとより本稿の内容については、すべて筆者に責任があることは言うまでもない。